



Straatsburg, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Het gemeenschappelijk Europees luchtruim sneller ten uitvoer leggen

(Voor de EER relevante tekst)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Het gemeenschappelijk Europees luchtruim sneller ten uitvoer leggen

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

1.1. De doelstellingen van het gemeenschappelijk Europees luchtruim opnieuw bevestigen

De Europese luchtvaartsector speelt een vitale rol in de Europese economie door handel en toerisme te bevorderen, en is een drijvende kracht achter de groei van de werkgelegenheid. Luchtverkeersleiding speelt is een bepalende factor in de waardeketen van de luchtvaartsector. Ze moet zorgen voor veilige, snelle en rendabele luchtverkeersstromen, waardoor het brandstofgebruik, de koolstofemissies en de vluchttijden afnemen.

In het verleden hebben de Europese luchtverkeersleidingsdiensten zich echter steeds ontwikkeld binnen nationale grenzen, waarbij elke lidstaat zijn eigen systeem voor luchtverkeersbeheer (Air Traffic Management, ATM) vaststelde. Dit heeft geleid tot een dure en inefficiënte structurele versnippering van het Europese luchtruim. Bovendien komen de ATM-systemen onvoldoende tegemoet aan de behoeften van hun klanten, de luchtvaartmaatschappijen, en uiteindelijk dus ook de betalende passagiers.

In 2004¹ heeft de EU het initiatief genomen voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim, waarbij drie doelstellingen werden nagestreefd: *"de huidige veiligheidsnormen voor luchtvervoer aan te scherpen, bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van het luchtvervoerssysteem en de algemene prestaties van het systeem voor luchtverkeersbeheers- en luchtvaartnavigatiediensten voor het algemene luchtverkeer in Europa te verbeteren"*². De verbintenis om deze doelstellingen te verwezenlijken, werd verder versterkt door doelstellingen op hoog niveau te formuleren, die tegen 2020 moeten worden bereikt³. In 2007 werd een groot project opgestart om de technologie achter het Europese systeem voor luchtverkeersbeheer te moderniseren (het SESAR-project)⁴. In 2009 werden concrete instrumenten toegevoegd om de prestaties te verbeteren en richting te geven aan de hervorming van het Europese systeem voor luchtverkeersbeheer⁵: een herziene benadering om geïntegreerde dienstverlening te stimuleren, een proces waarbij prestatiedoelstellingen worden vastgesteld en de oprichting van een netwerkbeheerder om de acties op het niveau van het Europese netwerk te coördineren. Uiteindelijk werd een benadering op vijf gebieden uitgewerkt, die betrekking heeft op de diverse deelaspecten van het gemeenschappelijk Europees luchtruim: veiligheid, prestaties, technologie, luchthavens en de menselijke factor.

¹ Verordeningen (EG) nrs. 549, 550, 551 en 552/2004 van 10 maart 2004 (PB L 96 van 31.3.2004, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening nr. 1070/2009 van 21 oktober 2009 (PB L 300 van 14.11.2009).

² Verordening (EG) nr. 549/2004, artikel 1, lid 1.

³ Een verdrievoudiging van de capaciteit, een verbetering van de veiligheid met een factor 10, een vermindering met 10 % van het milieueffect van de luchtvaart en een vermindering van de kosten van ATM-diensten voor luchtvaartgebruikers met minstens 50 %.

⁴ Single European Sky ATM Research.

⁵ Verordening (EG) nr. 1070/2009 van 21 oktober 2009 (PB L 300 van 14.11.2009, blz. 34).

De totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim is een van de kernprioriteiten van het algemene vervoersbeleid van de Europese Commissie⁶. Alle lidstaten blijven zich inzetten voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, maar de tenuitvoerlegging ervan blijft sterk onder de verwachtingen. Daarom werd in 2012 bepaald dat een nieuw pakket maatregelen om de hervorming van het Europese systeem voor luchtverkeersbeheer te versnellen een van de kernacties voor de ontwikkeling van de interne markt is⁷. De vertragingen in het luchtverkeer zijn afgenomen (gedeeltelijk ten gevolge van de financiële crisis, die tot een afname van het luchtverkeer in Europa heeft geleid). Het veiligheidsniveau is steeds op peil gehouden, maar de kostenefficiëntie is niet snel genoeg verbeterd en de suboptimale vluchtprofielen hebben nog steeds een aanzienlijke invloed op het milieu. Nu de Europese luchtvaartmaatschappijen te kampen hebben met sterke wereldwijde concurrentie en de groei van de luchtvaart verschuift naar het Midden-Oosten en de regio Azië-Stille Oceaan, kan het onbenutte potentieel van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, dat oploopt tot 5 miljard per jaar⁸, niet langer worden genegeerd. Hoe sneller het gemeenschappelijk Europees luchtruim tot stand wordt gebracht, hoe sneller de verwachte voordelen ervan realiteit zullen worden.

De laatste ramingen geven aan dat in 2035 14,4 miljoen vluchten per jaar zullen worden uitgevoerd in Europa, 50 % meer dan in 2012. Door de groei van het luchtverkeer zal de ATM-capaciteit onder grote druk komen te staan en zal de slechte afstemming tussen de ATM-capaciteit en de doorstroming op de luchthavens⁹ nog verergeren. Door het capaciteitstekort op de luchthavens zullen bijna 2 miljoen vluchten niet kunnen worden uitgevoerd¹⁰.

De tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de bijbehorende hervorming van het Europese systeem voor luchtverkeersbeheer moet worden versneld om onze luchtruimgebruikers te helpen de sterke wereldwijde concurrentie aan te gaan en om toekomstige economische groei te bevorderen. Daarom stelt de Commissie, op basis van de ervaring die zij tot dusver met het gemeenschappelijk Europees luchtruim heeft opgedaan, een zorgvuldig gericht wetgevingsvoorstel voor om de snelle tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim te faciliteren. Dit wetgevingspakket bestaat uit de herziening van de vier verordeningen inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de wijziging van de verordening tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (het EASA¹¹).

⁶ Zie bijlage I bij COM(2011) 144 final.

⁷ COM(2012) 573 final.

⁸ Volgens ramingen in verslagen van het prestatiebeoordelingsorgaan (Performance Review Body) voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim en van de commissie voor de evaluatie van de prestaties (Performance Review Commission).

⁹ Zie punt 11 van COM(2011) 823 final. "Het is met andere woorden zinloos om de capaciteit in de lucht te verhogen als de luchthavencapaciteit niet op de ATM-capaciteit afgestemd blijft".

¹⁰ *Challenges of Growth 2013*, EUROCONTROL – Juni 2013.

¹¹ Het stappenplan van de Commissie voor de tenuitvoerlegging van de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie inzake gedecentraliseerde agentschappen (juli 2012) schrijft voor dat de namen van alle EU-agentschappen om duidelijkheidsredenen hetzelfde formaat moeten volgen, maar in deze mededeling wordt doorheen de hele tekst de actuele naam van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (het EASA) gebruikt. In de wetgevingsvoorstellen zelf is de gestandaardiseerde naam "Luchtvaartagentschap van de Europese Unie" (European Union Agency for Aviation, EAA) gebruikt, overeenkomstig de nieuwe gezamenlijke verklaring en het stappenplan.

1.2. Evolutie van de prestaties van luchtvaartnavigatiediensten

Eind jaren '90 had Europa te kampen met grote vertragingen en inefficiëntie bij het verlenen van luchtverkeersleidingsdiensten. Nu, meer dan tien jaar later, is het Europees luchtruim nog steeds sterk versnipperd, met 50 luchtverkeersleidingscentra en 29 verschillende verleners van luchtvaartnavigatiediensten¹².

In 2011 bedroegen de directe en indirecte kosten van luchtverkeersleiding in Europa in totaal ongeveer 14 miljard euro. De directe kosten alleen (die worden geïnd in de vorm van gebruikersheffingen) vertegenwoordigen meer dan 20 % van de totale exploitatiekosten, brandstof niet meegerekend, van de meest efficiënte luchtvaartmaatschappijen. In het algemeen vormen directe kosten voor luchtverkeersleiding de derde grootste kostenpost (na brandstof en luchthavenheffingen) voor luchtvaartmaatschappijen.

De productiviteit (gemeten in werkuren van de luchtverkeersleiders) is de voorbije tien jaar met ongeveer 18 % toegenomen, maar de totale arbeidskosten van de luchtverkeersleiders zijn sneller gestegen (met bijna 40 %). De totale kosten van luchtverkeersleiding zijn met 10 % gestegen en het aantal Europese luchtverkeersleiders is toegenomen tot ongeveer 14 500. De luchtverkeersleiders vertegenwoordigen echter slechts een derde van het totale personeelsbestand van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, wat erop wijst dat deze zeer veel ondersteunend personeel in dienst hebben (ongeveer 30 000 mensen in 2011).

Ondanks de eerder vermelde afname van het luchtverkeer, waardoor het systeem minder onder druk is komen te staan, is de capaciteit niet toegenomen: de gemiddelde vertraging per vlucht ten gevolge van luchtverkeersleiding was in 2011 ongeveer hetzelfde als in 2003. De milieuprestaties zijn afhankelijk van de efficiëntie van de vluchten, d.w.z. de mogelijkheid voor luchtruimgebruikers om directere routes te volgen. De kosten van gate-to-gate-tekortkomingen door hoger brandstofverbruik en langere vluchttijden werden in 2011 geraamd op 3,8 miljard euro. Er is dus zeker nog ruimte voor verbetering op dit gebied. Wat veiligheid betreft, scoort de luchtverkeersleiding goed. Bovendien worden inspanningen geleverd om de tenuitvoerlegging van veiligheidsprogramma's, beheersystemen en analysemethoden te versterken.

2. DE BESTAANDE REGELS HANDHAVEN EN VERBETEREN

Bij de laatste herziening van het wetgevingskader voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim in 2009, heeft de Commissie vooral gestreefd naar een radicale verbetering van de prestaties van het luchtverkeersleidingssysteem. De verwezenlijking van de prestatiedoelstellingen moet worden beschouwd als een primair streefdoel bij de opzet van de functionele luchtruimblokken (FAB's), het beheer van de netwerkfuncties (netwerkbeheerder) en het SESAR-project.

In de voorbije twee jaar is op al deze punten vooruitgang geboekt. De doelstellingen voor de eerste referentieperiode (2012-2014) van de prestatieregeling zijn vastgesteld in 2011 en de regeling zelf is van kracht geworden in 2012; de netwerkbeheerder¹³ is operationeel geworden in 2011; en de uiterste termijn voor de omschakeling naar een meer geïntegreerde exploitatie van het luchtruim, op basis van FAB's, is verstreken in december 2012. De gemeenschappelijke onderneming SESAR, die tot taak heeft toezicht te houden op de

¹² Geografisch strekt het gemeenschappelijk Europees luchtruim zich uit tot niet-EU-lidstaten, zoals Zwitserland en Noorwegen, die zich ertoe verbonden hebben het ten uitvoer te leggen via bilaterale en multilaterale overeenkomsten.

¹³ Eurocontrol is aangesteld tot netwerkbeheerder bij het besluit van de Commissie van 7.7.2011 inzake de aanstelling van de netwerkbeheerder voor de netwerkfuncties van het systeem van luchtverkeersbeheer van het gemeenschappelijk Europees luchtruim .(C(2011) 4130 final).

ontwikkeling van SESAR, is begonnen met de oplevering van de elementen van het nieuwe luchtverkeersleidingssysteem. Ten slotte zijn ook de termijnen voor sommige andere belangrijke maatregelen (bijv. m.b.t. de kwaliteit van datalinks en luchtvaartgegevens) verstreken, maar in een aantal gevallen heeft de tenuitvoerlegging achterstand opgelopen.

De voorbije twee jaar zijn veel inspanningen geleverd met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, maar tot dusver heeft dit niet de verwachte voordelen opgeleverd. De prestatieplannen die op EU-niveau zijn overeengekomen voor de periode 2012-2014 moesten een besparing van 2,4 miljard euro opleveren over deze drie jaren. De geplande inspanningen van de lidstaten volstonden echter niet om deze algemene doelstelling te bereiken, met een tekort van 189 miljoen euro tot gevolg. Bovendien betwisten de luchtruimgebruikers deze cijfers. Zij beweren dat hun kosten in 2014 aanzienlijk hoger zullen zijn door inflatie, overdrachten van vorige jaren en risicodeling. De netwerkbeheerder heeft goed gepresteerd, maar zijn taken blijven beperkt, met name wat de vaststelling van concrete herstelmaatregelen betreft. De lidstaten zijn weliswaar overeengekomen negen FAB's op te richten, maar in essentie blijven dit institutionele en administratieve initiatieven die nog geen concrete operationele winst opleveren.

De bestaande wetgeving, waarbij de Commissie de bevoegdheid heeft gekregen om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen en te handhaven, is al een stap op weg naar een oplossing voor deze problemen. De prestatie- en heffingsregelingen zijn onlangs herzien en gemoderniseerd op basis van de ervaring die tot dusver is opgedaan met de toepassing ervan. De Commissie moet tegen eind 2013 prestatiedoelen vaststellen voor de volgende referentieperiode (2015-2019), op basis van bestaande wetgeving. Er zijn governancemechanismen voor de uitrol van SESAR vastgesteld, die de weg banen voor de selectie van een uitrolbeheerder en de start van het uitrolproces in 2014.

De Commissie is vastbesloten ervoor te zorgen dat alle aspecten van het gemeenschappelijk Europees luchtruim ten uitvoer worden gelegd en heeft voorbereidende stappen gezet om inbreukprocedures in te leiden tegen lidstaten die nog niet voldoen aan de eisen voor de oprichting van FAB's. Zij zal ook niet aarzelen verdere maatregelen te treffen als de gebrekkige tenuitvoerlegging van bepaalde interoperabiliteitsmaatregelen, zoals datalinkdiensten, wordt bevestigd.

Om de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim te versnellen, is het echter van het grootste belang dat in de tweede en derde referentieperioden van de prestatieregeling ambitieuze prestatiedoelen worden vastgesteld, met name wat kostenefficiëntie en capaciteit betreft. In deze context wordt meer aandacht aan prestaties besteed vanuit een gate-to-gate-perspectief. Het zal steeds moeilijker worden om de vereiste prestaties te leveren in een netwerk dat wordt gekenmerkt door een groot aantal luchtverkeersleidingscentra en door luchthavens met ernstige congestieproblemen.

Daarom zal de Commissie van nabij de ontwikkeling van het luchtverkeer en de gevolgen ervan voor de ATM- en luchthavencapaciteit in Europa blijven volgen, om te garanderen dat de vereiste capaciteitstoename tijdig wordt gerealiseerd.

3. DE EFFICIËNTIE VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES LUCHTRUIM VERBETEREN

3.1. De klantgerichtheid van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten verbeteren: tijd voor prestaties

De prestatieregeling is de belangrijkste katalysator voor het meten van de verwezenlijkingen van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. De prestatieregeling is gebaseerd op een

systeem dat bestaat uit de vaststelling van doelstellingen, planning, monitoring en rapportering op de vier prestatiekerngebieden (veiligheid, milieu, capaciteit en kostenefficiëntie). Ze vormt het kader waarbinnen dienstverleners verplicht worden betere diensten te leveren tegen een lagere prijs. Om de kostendoelstellingen te verwezenlijken wordt een maximumprijs voor de diensten vastgesteld. De dienstverleners mogen de gebruikers niet meer vragen dan dit maximum. Dit dwingt hen om kosteneffectiever te zijn.

De tenuitvoerlegging van de regeling in de eerste referentieperiode 2012-2014 zal leiden tot tastbare resultaten in de vorm van efficiëntiewinsten. Directere vluchten en minder vertragingen zullen helpen om de doelstellingen op het gebied van milieu en capaciteit te verwezenlijken. Het is echter duidelijk dat nog meer kan worden verwezenlijkt: de oorspronkelijke doelstellingen die door de Commissie en het prestatiebeoordelingsorgaan waren voorgesteld voor de eerste referentieperiode, zijn tijdens het goedkeuringsproces afgezwakt in het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim, waar de lidstaten hun veto hebben gesteld tegen ambitieuzere doelstellingen; bovendien leverden de definitieve prestatieplannen niet helemaal de verwachte besparingen op (zie hierboven), waardoor het algemene ambitieniveau nog verder werd afgezwakt.

Uit het verleden blijkt ook dat de lidstaten, die alleen eigenaar of meerderheidseigenaar zijn van de luchtverkeersleidingsdiensten, sterk geneigd zijn zich te focussen op de inkomsten uit dit systeem, die door de gebruikers worden gefinancierd, en dat zij weigerachtig staan tegenover een omschakeling naar een meer geïntegreerd luchtruim, met de bijbehorende risico's op stakingen of eventuele gevolgen voor de al krappe nationale begrotingen.

Gezien deze achtergrond moet de prestatieregeling worden versterkt om de transparantie te vergroten en de regeling beter afdwingbaar te maken, om de vaststelling van doelstellingen technischer wordt en op bewijzen wordt gebaseerd, om de onafhankelijkheid van het prestatiebeoordelingsorgaan, als belangrijkste technische adviseur, te vergroten, en ten slotte om de controle door de Commissie te versterken en het mogelijk te maken sancties vast te stellen als de doelstellingen niet worden gehaald. Tegelijk moeten de luchtruimgebruikers een grotere rol krijgen in het proces.

In het huidige systeem hebben de lidstaten, in het Single Sky-comité, het laatste woord over de doelstellingen, de vaststelling van prestatieplannen en de aanvaarding van corrigerende maatregelen in het geval de doelstellingen niet worden gehaald. In haar wetgevingspakket stelt de Commissie voor om de controle- en sanctiemechanismen te versterken. Bovendien moeten de leden van het prestatiebeoordelingsorgaan voortaan rechtstreeks door de Commissie worden benoemd, om te garanderen dat ze onpartijdig zijn.

3.2. De efficiëntie van ondersteunende diensten versterken

Het eerste SES-pakket uit 2004 had tot doel om de verstrekking van ondersteunende diensten te baseren op marktmechanismen, teneinde de efficiëntie ervan te verbeteren¹⁴. In de praktijk is weinig bereikt, hoewel de resultaten in de twee gevallen waarin dergelijke maatregelen zijn genomen¹⁵ (in Zweden en het VK) positief waren (een van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten schatte de besparing op ongeveer 50 % in vergelijking met interne dienstverlening). Er kan en moet dus meer worden gedaan om de verlening van ondersteunende diensten uit te besteden aan gespecialiseerde dienstverleners.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 550/2004, overweging 13.

¹⁵ De Zweedse verlener van luchtvaartnavigatiediensten LFV en Highlands and Islands Airports (HIAL) besteden veel ondersteunende diensten uit.

De invoering van marktmechanismen, voor zover mogelijk, ligt volledig in de lijn van wat elders in de Europese infrastructuursector gebeurt, ofwel door concurrentie binnen de markt, ofwel door concurrentie om de markt door middel van aanbestedingen voor concessies die in de tijd zijn beperkt. De geleidelijke openstelling van ondersteunende diensten voor concurrentie zal niet alleen nieuwe bedrijfsopportuniteiten scheppen in de sector luchterverkeersleiding en daarbuiten, maar zal het ook mogelijk maken sneller en goedkoper nieuwe technologieën toe te passen. De meest conservatieve raming, gebaseerd op de ervaring uit het recente verleden, gaat uit van een besparing van ongeveer 20 % voor ondersteunende diensten.

Het moge duidelijk zijn dat niet alle ATM-diensten geschikt zijn voor concurrentie. Uit de analyse van de Commissie blijkt dat de kerndiensten natuurlijke monopolies zijn, tenminste met de huidige technologie: het is bijvoorbeeld niet mogelijk twee controletorens op een luchthaven te bouwen of twee luchtverkeersleiders met elkaar te laten concurreren in dezelfde sector. In theorie kan worden overwogen om voor deze kerndiensten gebruik te maken van aanbestedingsprocedures voor de gunning van concessies die beperkt zijn in de tijd, maar dit zou robuuste economische regulering en toezicht vergen.

In de praktijk is het gemakkelijker om concurrentie in te voeren voor ondersteunende diensten als meteorologische diensten, luchtvaartinlichtingen, communicatie, navigatie of toezicht. Veel bedrijven binnen en buiten de ATM-wereld kunnen dergelijke diensten aanbieden. De diensten kunnen worden opgedeeld tussen meerdere dienstverleners om de concurrentie zoveel mogelijk te laten spelen, of - zoals Eurocontrol onlangs heeft gesuggereerd in zijn analyse van het concept "gecentraliseerde diensten" - toegekend aan één dienstverlener of een groep dienstverleners die meerdere verleners van kerndiensten ondersteunen.

De Commissie is van mening dat marktmechanismen moeten worden ingevoerd om de efficiëntie bij het verlenen van ondersteunende diensten te vergroten. In dit wetgevingspakket stelt de Commissie voor om de afscheiding van deze diensten voort te zetten en bepaalde, hierboven vermelde ondersteunende diensten open te stellen voor concurrentie.

3.3. Versterking van de onafhankelijkheid van de nationale toezichthoudende instanties

De nationale toezichthoudende instanties spelen een belangrijke rol in de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Hun takenpakket is geleidelijk uitgebreid sinds hun oprichting in 2004, en de meeste zijn nog bezig met de ontwikkeling van hun organisatie en de uitbouw van de bijbehorende capaciteiten. Hun belangrijkste taken zijn na te gaan of de verleners van luchtvaartnavigatiediensten hun diensten op veilige en efficiënte wijze verlenen, inspecties te organiseren en overeenkomsten inzake het toezicht op verleners van luchtvaartnavigatiediensten in FAB's te sluiten en toe te passen. De nationale toezichthoudende instanties moeten ook samenwerken om te garanderen dat toezicht wordt gehouden op verleners van luchtvaartnavigatiediensten die diensten verlenen in een ander land. Ten slotte zorgen ze voor de voorbereiding van, het toezicht op en de monitoring van de prestatieplannen van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Deze nieuwe taak wordt steeds belangrijker.

Een aantal problemen met de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim zijn te wijten aan problemen bij de nationale toezichthoudende instanties: ze beschikken over onvoldoende middelen en deskundigheid en zijn niet onafhankelijk genoeg van de regeringen en verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Dit heeft gevolgen voor de processen van certificering van en toezicht op verleners van luchtvaartnavigatiediensten en voor de voorbereiding en toepassing van de prestatieregeling. Als deze tekortkomingen niet

worden verholpen, komt de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim ernstig in gevaar.

Het gebrek aan middelen heeft rechtstreekse gevolgen voor de technische vaardigheden en verzwakt de onafhankelijkheid van het regelgevingsorgaan tegenover de verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Dit probleem moet worden opgelost door de samenwerking tussen verleners van luchtvaartnavigatiediensten te versterken (bijv. op het niveau van de FAB's), door te zorgen voor intensievere coördinatie tussen verleners van luchtvaartnavigatiediensten op EU-niveau, waardoor zij beste praktijken kunnen uitwisselen en aan opleidingsprogramma's kunnen deelnemen, en door een pool van deskundigen te vormen, bijvoorbeeld onder de auspiciën van het EASA. Het tekort aan personeel kan worden opgelost door grotere financiële autonomie.

De nationale toezichthoudende instanties moeten onpartijdig en onafhankelijk zijn bij de uitvoering van hun taken. In de bestaande wetgeving is bepaald dat *"deze onafhankelijkheid wordt bereikt door middel van een adequate scheiding, ten minste op functioneel niveau"*¹⁶ tussen de nationale toezichthoudende instanties en de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, maar de meeste landen hebben gekozen voor een structurele scheiding. Maar zelfs dit heeft niet altijd de gewenste resultaten opgeleverd. Zolang de middelen en de deskundigheid ontoereikend blijven, zal de invloed van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten alleen maar toenemen. De Commissie stelt daarom een reeks bindende criteria voor om de autonome en effectieve werking van de nationale toezichthoudende instanties te garanderen.

In deze context is de Commissie van oordeel dat prioriteit moet worden verleend aan de versterking van het regelgevingskader met betrekking tot de efficiëntie en onafhankelijkheid van de nationale toezichthoudende instanties. Concreet zal zij bindende criteria voorstellen om de onafhankelijkheid en capaciteit van de nationale toezichthoudende instanties te waarborgen.

4. DE VERSNIPPERING VAN HET EUROPESE SYSTEEM VOOR LUCHTVERKEERSBEHEER TEGENGAAN

4.1. Sectoriële partnerschappen mogelijk maken

Het doel van functionele luchtruimblokken (FAB's) is de versnippering van het luchtruim tegen te gaan door te zorgen voor samenwerking tussen verleners van luchtvaartnavigatiediensten en door het luchtruim zo goed mogelijk te organiseren en te benutten. Dit laatste kan worden gerealiseerd door optimale controlesectoren en routes te ontwerpen, die grotere gebieden bestrijken en dus schaalvoordelen mogelijk maken. In 2009 is bepaald dat de lidstaten uiterlijk in december 2012 FAB's moesten oprichten en zijn gedetailleerde en bindende criteria vastgesteld om de dienstverlening te verbeteren.

De lidstaten en hun verleners van luchtvaartnavigatiediensten hebben veel inspanningen geleverd om FAB's op te richten, maar toch is de vooruitgang ontgoochelend. Er zijn negen FAB's aangekondigd, maar geen enkel daarvan is al volledig operationeel en het heeft er alle schijn van dat de meeste alleen zijn aangekondigd om aan formele eisen te voldoen en niet om synergieën of schaalvoordelen tot stand te brengen.

Werkelijke, en niet louter institutionele, ontwikkelingen van de FAB's werden vaak geblokkeerd uit angst dat de inkomsten uit luchtvaartnavigatieheffingen zouden terugvallen, in sommige gevallen met meer dan 30 %, als deze ontwikkelingen ten uitvoer zouden worden

¹⁶ Artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 549/2004.

gelegd en de diensten zouden worden gerationaliseerd, bijv. door de routes te verkorten. De lidstaten hadden bovendien af te reken met grote weerstand van het personeel tegen afslankingen van het huidige personeelsbestand.

Bovendien zijn problemen met de nationale soevereiniteit, namelijk de bescherming van militaire infrastructuur en doelstellingen en activiteiten in het Europees luchtruim, aangevoerd om bestaande monopolies te verdedigen. Echte militaire activiteiten zijn terecht beschermd in het gemeenschappelijk Europees luchtruim, maar de grens tussen deze geldige belangen en onterechte bescherming van nationale belangen is vaak onduidelijk. Ten slotte vormen ook de langetermijnafschrijvingen en – investeringsplannen op het gebied van technische infrastructuur een gevoelige kwestie voor de lidstaten, ondanks de bestaande eis in de regelgeving dat optimaal gebruik moet worden gemaakt van de middelen in de FAB's.

De Commissie zal de inbreukprocedures tegen lidstaten met betrekking tot de FAB's voortzetten, met name als in de komende maanden geen duidelijke vooruitgang op weg naar hervormingen wordt aangetoond. Zij blijft er ook naar streven dat de FAB's organisatiemodellen vaststellen die geschikt zijn voor een meer geïntegreerde exploitatie van het luchtruim. Het is mogelijk dat de FAB's nu behoefte hebben aan meer flexibiliteit. Deze kan worden verschaft door juridisch te verduidelijken dat een grotere diversiteit aan samenwerkingsregelingen tussen verleners van luchtvaartnavigatiediensten mogelijk is, zodat synergieën kunnen worden benut en voor verschillende projecten kan worden samengewerkt met verschillende partners, teneinde de prestaties te verbeteren. Dergelijke regelingen kunnen betrekking hebben op gemeenschappelijke aankoop, opleiding, ondersteunende diensten of het delegeren van diensten. De Commissie stelt voor de regels te wijzigen om FAB's de mogelijkheid te geven dergelijke projecten uit te voeren. De actoren uit de sector mogen zelf kiezen hoe ze de prestaties zullen verbeteren, zolang ze maar worden verbeterd.

In dit wetgevingspakket stelt de Commissie voor het concept van de FAB's verder uit te bouwen tot een meer prestatiegedreven en flexibel instrument voor de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, gebaseerd op partnerschappen binnen de sector, zodat de doelstellingen van de prestatieregeling voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim kunnen worden verwezenlijkt.

Er zal ook grotere nadruk worden gelegd op de centrale netwerkbeheerder voor wat het algemene beheer van het luchtruim betreft (zie punt 4.2).

4.2. De rol van de netwerkbeheerder versterken

De netwerkbeheerder van het EU-netwerk voor luchtverkeersbeheer, dat operationeel is sinds 2011, speelt een belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Een groeiend aantal functies en diensten in het EU-netwerk voor luchtverkeersbeheer kunnen sterker worden gecentraliseerd. Eurocontrol is door de Commissie aangewezen als netwerkbeheerder en heeft zich goed van zijn taken gekweten¹⁷; in zijn functie van netwerkbeheerder heeft Eurocontrol als belangrijkste opdracht op dagelijkse basis knelpunten in het luchtruim en overbelasting van het systeem te voorkomen en directere routes voor luchtvaartuigen mogelijk te maken. Deze taken helpen de verleners van luchtvaartnavigatiediensten bij het verwezenlijken van de prestatiedoelstellingen op het gebied van capaciteit en vluchtefficiëntie. Alle belanghebbenden erkennen dat de netwerkbeheerder een essentiële rol speelt.

¹⁷ De netwerkbeheersfunctie is vastgesteld bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 677/2011 van de Commissie, en Eurocontrol is via een besluit van de Commissie van juli 2011 aangesteld tot netwerkbeheerder.

Het bevorderen van de netwerkdimensie in strategische en operationele termen vergt zeer nauwe samenwerking tussen alle operationele belanghebbenden. De oorspronkelijke bedoeling was een sterk, door de sector geleid beheer tot stand te brengen, met duidelijke uitvoerende bevoegdheden, maar in de praktijk beslist de netwerkbeheerder meestal bij consensus, vaak met tot zwakke compromissen tot gevolg. Het concept van een sectorieel partnerschap voor verbeterde dienstverlening moet worden beschouwd als een doelstelling die in de lijn ligt van de verdere hervorming van Eurocontrol (zie punt 5.2). Dit betekent dat de verleners van luchtvaartnavigatiediensten en de luchtruimgebruikers aan de netwerkbeheerder zullen deelnemen in het kader van een soort joint venture. Dit model garandeert de scheiding van de regelgevingsorganen aangezien de rol van de netwerkbeheerder verschuift van intergouvernementele organisatie naar een normale verlener van luchtvaartnavigatiediensten. Bovendien zorgt dit model ervoor dat de investeringen in de netwerkbeheerder samenhangend zijn met de bedrijfsplannen van de operationele belanghebbenden. De partners uit de sector zullen de organisatie immers als een deel van hun eigen bedrijf beschouwen en zullen dus sterker bereid zijn om te investeren in de werking ervan.

Bovendien hebben de huidige activiteiten van de netwerkbeheerder slechts betrekking op een gedeelte van de functies en diensten die nodig zijn om de prestaties van het netwerk te optimaliseren. Daarom moet het oorspronkelijke werkingsgebied van de netwerkbeheerder geleidelijk worden uitgebreid.

De Commissie stelt in dit wetgevingspakket voor om de rol van de netwerkbeheerder te versterken op basis van gestroomlijnd beheer, waarbij een prominenter rol wordt toebedeeld aan de sector (verleners van luchtvaartnavigatiediensten, luchtruimgebruikers en luchthavens). Dit maakt het mogelijk het werkgebied van de netwerkbeheerder uit te breiden tot nieuwe functies (inclusief aspecten van luchtruimontwerp) en diensten die verband houden met netwerkactiviteiten die op centraal niveau moeten worden uitgevoerd door de netwerkbeheerder.

5. EEN CONSISTENTER INSTITUTIONEEL KADER UITBOUWEN

5.1. De rol van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) op het gebied van luchtverkeersbeheer

Het EASA speelt als sinds 2002 een sleutelrol in het luchtvaartbeleid van de EU. Het streeft naar een hoog en uniform niveau van veiligheid en naar de traditionele EU-doelstellingen van een gelijk speelveld, vrij verkeer, milieubescherming, het voorkomen van duplicering van regelgeving, het bevorderen van de regels van de ICAO enz. In 2009 zijn de verantwoordelijkheden van het EASA uitgebreid¹⁸. Ze hebben nu ook betrekking op veiligheidsaspecten van luchtverkeersbeheer en luchtvaartterreinen. De uitbreiding tot luchtverkeersbeheer creëerde overlappingen want sommige van deze taken vielen zowel onder de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim als onder de EASA-basisverordening. Deze overlappingen waren echter intentioneel, om mogelijke hiaten in het regelgevingskader tijdens de overgangsperiode te vermijden. In de wetgeving wordt de Commissie echter verzocht wijzigingen voor te stellen om de overlappingen weg te werken zodra de overeenkomstige uitvoeringsregels van het EASA zijn vastgesteld¹⁹.

Op gebieden als vergunningen voor bemanningsleden of luchtwaardigheid stelt het EASA alle technische regels op. Luchtverkeersbeheer is echter een ander geval omdat een onderscheid

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1108/2009 van 21 oktober 2009 (PB L 309 van 24.11.2009, blz. 51).

¹⁹ Zie artikel 65 bis van Verordening (EG) nr. 216/2008 van 20 februari 2008 (PB L 79 van 19.3.2008, blz. 1), zoals gewijzigd.

werd gemaakt tussen veiligheidsgerelateerde en niet-veiligheidsgerelateerde regels, gezien de sterke rol die Eurocontrol traditioneel speelt op het gebied van niet-veiligheidsgerelateerde kwesties. Het probleem is dat alle technische ATM-regels zowel veiligheidselementen als elementen met betrekking tot capaciteit, kosten en efficiëntie bevatten. De tenuitvoerlegging verloopt dus moeilijk, temeer daar een toenemend aantal ATM-regels ook een impact hebben op de luchtzijde en dus ook op luchtwaardigheid, vluchtuitvoering, opleiding enz. Nu de uitrolfase van SESAR stilaan nadert, dreigt het nog moeilijker te worden om de verschillende technische regels op elkaar af te stemmen omdat alle bijbehorende technologieën en concepten moeten worden gefaciliteerd of verplicht gesteld door de regelgeving. We moeten in de richting gaan van één regelgevingsstrategie, regelgevingsstructuur en overlegproces, overkoepeld door het EASA, teneinde de betrokkenheid van alle partijen, zoals de luchtruimgebruikers, luchthavens, dienstverleners en de militaire sector, te garanderen.

In dit wetgevingspakket stelt de Commissie voor de overlapping tussen de regels van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de EASA-regelgeving weg te werken en het werk tussen de verschillende instellingen te verdelen. De Commissie moet haar aandacht in de eerste plaats richten op de kernproblemen van de economische regelgeving, terwijl het EASA moet zorgen voor een gecoördineerde opstelling en monitoring van alle technische regels, op basis van de deskundigheid van Eurocontrol, de lidstaten en de belanghebbenden uit de sector. In het voorstel wordt ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om de EASA-regelgeving te actualiseren, om de comitéprocedure aan te passen aan het Verdrag van Lissabon en om het beheer van het EASA in overeenstemming te brengen met de gemeenschappelijke benadering van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie met betrekking tot gedecentraliseerde EU-agentschappen, die van juli 2012 dateert. Aangezien deze overeenkomst ook betrekking heeft op de standaardisering van de namen van EU-agentschappen, zal de naam van het EASA worden gewijzigd in "Luchtvaartagentschap van de Europese Unie" (European Union Agency for Aviation, EAA).

5.2. Eurocontrol focussen op het beheer en de werking van het Europees netwerk voor luchtverkeersbeheer

Eurocontrol is een belangrijke speler in de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Eurocontrol werd oorspronkelijk opgericht om collectieve luchtverkeersleiding te verstrekken aan zes Europese landen²⁰, maar heeft in de loop der jaren een breed gamma aan ATM-gerelateerde taken op zich genomen. Het is dan ook uitgegroeid tot een belangrijk centrum voor deskundigheid op het gebied van luchtverkeersbeheer. Na de uitbreiding van de EU-bevoegdheid tot luchtverkeersbeheer, is Eurocontrol begonnen zich te reorganiseren om zich af te stemmen het beleid inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim: ten eerste om het beginsel van scheiding tussen regelgevende activiteiten en dienstverlening na te leven, en ten tweede om overlapping te voorkomen met de toenemende rol van de Commissie en het EASA op het gebied van beleidsvorming, regelgeving, certificering en toezichtsactiviteiten. De EU is in 2003 voorlopig lid geworden van deze organisatie. De lopende reorganisatie van Eurocontrol heeft het gemakkelijker gemaakt deze organisatie aan te stellen tot prestatiebeoordelingsorgaan in 2010 en netwerkbeheerder in 2011. Bovendien neemt Eurocontrol sinds 2007 als stichtend lid deel aan de gezamenlijke onderneming SESAR.

Om hun activiteiten beter te coördineren, hebben de EU en Eurocontrol in 2012 een overeenkomst op hoog niveau ondertekend waarin wordt erkend dat Eurocontrol een bijdrage kan leveren tot de totstandbrenging van een efficiënt Europees systeem voor

²⁰ België, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

luchtverkeersbeheer door de EU bij te staan in haar rol als enige Europese regelgevende instantie. In deze rol zal Eurocontrol de Commissie en het EASA blijven ondersteunen bij het opstellen van de regelgeving.

Er zijn al belangrijke stappen gezet, en de laatste fase in de hervorming van Eurocontrol is in 2013 van start gegaan. Eurocontrol is nog steeds een intergouvernementele organisatie. Het verdrag en de besluitvormingsorganen (zoals de voorlopige raad) weerspiegelen nog niet het resultaat van de recente hervormingen. De Commissie steunt de lopende hervorming van Eurocontrol, waarbij deze organisatie zich focust op het beheer en de werking van het Europees netwerk voor luchtverkeersbeheer. Het specifieke belang van deze rol is al door de EU erkend via een mandaat aan Eurocontrol om de netwerkbeheerfuncties op zich te nemen die in het kader van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim zijn opgericht. Deze functies kunnen verder worden versterkt en de efficiëntie van het netwerk kan verder worden verbeterd als de netwerkbeheerder wordt belast met aanvullende netwerkfuncties of gecentraliseerde diensten die aan bedrijven kunnen worden uitbesteed en waar verleners van luchtvaartnavigatiediensten gebruik van kunnen maken. Deze ontwikkeling moet worden aangemoedigd, in volledige samenhang met het wetgevingskader voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de uitrol van SESAR. Dit kan echter alleen werkelijkheid worden als een verschuiving plaatsvindt in het beheer van deze organisatie naar een meer sectorgeleide omgeving (zie punt 4.2).

De voorlopige beheersorganen van Eurocontrol zijn in mei 2013 begonnen met de besprekingen over de hervorming van de organisatie. De Commissie is voornemens een bijdrage te leveren tot deze besprekingen door het standpunt van de lidstaten te coördineren, zodat het Eurocontrol-verdrag vanaf 2014 snel kan worden herzien en de organisatie zich kan focussen op operationele taken. Het is namelijk op dit gebied dat de deskundigheid van Eurocontrol het grootst is.

6. CONCLUSIES

De totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim blijft een kernprioriteit van het Europese luchtvaartbeleid en kan belangrijke besparingen opleveren voor de luchtvaartsector en de Europese economie in haar geheel. Tot dusver is dit besparingspotentieel echter nog niet benut. Op basis van de analyse in deze mededeling en de bijbehorende effectbeoordeling stelt de Commissie een wetgevingspakket (SES2+) voor om de hervorming van het luchtverkeersbeheer in Europa te consolideren en waar mogelijk te versnellen door het gebrek aan efficiëntie bij het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten verder weg te werken en de versnippering van het Europees systeem voor luchtverkeersbeheer te blijven bestrijden. De wetgevingsvoorstellen zijn een evolutie, geen revolutie, en bouwen voort op eerdere hervormingen, zonder deze te vervangen. Voortbouwend op de resultaten die sinds 2004 al zijn bereikt, zullen deze voorstellen er echter in aanzienlijke mate toe bijdragen dat het Europees systeem voor luchtverkeersbeheer in de komende jaren wordt omgevormd tot een efficiënter luchtruim dat op meer geïntegreerde wijze kan worden geëxploiteerd.